






FONDATION NATIONALE DES SCIENCES
BIBLIOTHÈQUE


000926985

Emile Boutmy

LA NOTION DE L'ÉTAT

AUX ÉTATS-UNIS.

Partout, l'individualisme est en discrédit, dans l'ordre politique comme dans l'ordre économique. Partout, l'opinion publique encourage le gouvernement à se concevoir comme père ou tuteur, à se persuader qu'il a plus ou moins charge des corps et des âmes, et à s'assigner des devoirs qui justifient une activité et des pouvoirs nouveaux. Cette disposition des esprits prêtera peut-être quelque intérêt à l'étude que j'entreprends ici. Il s'agit de dégager l'idée que les Américains se font de l'État. J'ai, en abordant cette question, l'autorité et la sécurité d'un accord général de vues avec les deux hommes qui possèdent, en ce qui touche l'organisation politique des États-Unis, la maîtrise la plus incontestée, MM. James Bryce et Woodrow Wilson. L'un des résultats de cette analyse pourra être d'établir sur un point capital, — la nature et le rôle de l'État — une proposition qui se vérifierait probablement sur beaucoup d'autres, et que le penseur politique, en quête d'enseignements et et d'exemples à travers le monde, doit avoir constamment présente. C'est que les États européens et la grande République américaine appartiennent constitutionnellement à deux espèces ou familles naturelles distinctes, dont le développement ne s'est pas accompli dans les mêmes conditions, n'a pas traversé les mêmes phases, et ne présente aucun degré de correspondance, en sorte que transplantations,

greffes, boutures et provignages, d'un côté à l'autre de l'Atlantique, ont beaucoup de chances de rester stériles. La Constitution des États-Unis est un exemplaire individuel et indivisible qui ne se prête pas plus à des emprunts partiels qu'à une imitation en bloc. Elle doit rester pour nous comme un cristal naturel, dont la beauté et l'eurythmie, liées à la forme d'ensemble, périssent dans chaque molécule qu'on en détache.

Est-ce à dire qu'elle ne contienne aucun enseignement pour les peuples de ce continent? Non, assurément. Nos hommes d'État ne doivent pas se flatter d'y trouver des expédients pratiques directement applicables à telle ou telle de nos fins spéciales. Mais ils peuvent, de ce modèle concret, tirer des leçons de politique abstraite.

L'industriel qui reproduit exactement dans son usine les appareils de fabrication employés avec succès dans un autre établissement, et qui en attend les mêmes résultats, s'expose à de cruels mécomptes. En général, toute l'ordonnance doit être concertée et réglée à nouveau, d'après la superficie disponible, la force des moteurs, la qualité et le prix des combustibles, la cherté de la main-d'œuvre, la température moyenne et mainte autre circonstance particulière. L'instruction à tirer est dans l'adaptation des appareils aux conditions ambiantes, non dans la structure même et la disposition de ces appareils. Une série de rapports variables et la loi de leurs variations, voilà ce qui est à dégager et à retenir.

Nous sommes dans un cas analogue à l'égard de la Constitution des États-Unis. Non seulement par l'énormité des dimensions de l'État, mais par l'extrême particularité des conditions géographiques, économiques, historiques et sociales d'où l'organisation politique procède, elle n'a pour nous de valeur et de sens qu'à titre d'expérience théorique ; elle est suggestive plutôt que démonstrative. Nous n'avons rien à y prendre, nous avons beaucoup à y apprendre. Et

la leçon n'est pas contenue dans les dispositions expresses du texte, mais dans les causes permanentes, physiques et morales qui les ont inspirées et qui en font la convenance, la vertu et l'efficacité. A cette hauteur, les institutions de la grande République américaine jettent une vive lumière sur la loi d'évolution des sociétés politiques, et, si elles ne peuvent pas nous fournir des solutions toutes faites à notre usage, elles nous fournissent *une méthode pour en inventer*.

* * *

L'*État*, au sens où nous l'entendons ici, est une puissante personne morale, constituée en autorité sur un important groupe d'hommes, pour leur salut et leur avantage communs. Cette personne reçoit son investiture, soit d'une désignation divine et d'un conseil providentiel supposés, soit de la volonté de tous, expresse ou tacite, une fois pour toutes ou périodiquement déclarée. Elle prend corps dans un *gouvernement* qui a juridiction reconnue sur toutes les parties d'un *territoire défini*, et l'obligation de lui obéir s'étend à tous ceux qui, habitant ce territoire, l'appellent leur *patrie* et ont conscience de former ensemble une section distincte de l'humanité : une *nation*. Ajoutons que l'État délègue, au besoin, à des autorités locales ou spéciales, tout ou partie de ses pouvoirs, y compris le droit de contraindre et de punir, sanction nécessaire de ses actes et marque distinctive de sa présence. On voit que les notions concrètes de territoire, de nation, de patrie, de gouvernement, précèdent et préparent l'idée de l'État qui est, en quelque sorte, leur expression abstraite commune. Elles se développent lentement, en sorte que les notions de temps et d'hérédité entrent presque toujours avec elles dans l'équation. A son tour, l'idée d'État, graduellement condensée sous le couvert des trois idées de nation, de patrie, de gouvernement, les soutient de sa solidité abstraite,

comme le noyau durci soutient dans le fruit mûr les parties vivantes et molles qui ont enveloppé sa croissance.

Je n'ai pas l'intention de remonter ici jusqu'aux notions de territoire, de peuple et de patrie. Je l'ai fait ailleurs. J'aborderai d'emblée la notion du gouvernement ; c'est le dernier et le plus étroit des cercles concentriques que l'analyse resserre graduellement autour de l'idée d'État. J'ai dit que l'État n'est en un sens que le gouvernement, conçu abstraitement comme le siège de la plus haute conscience et des volontés stables de la nation. Il vaut la peine de pénétrer dans cette région et de l'explorer ; elle présente aux États-Unis une configuration originale et des accidents inattendus que les Américains eux-mêmes n'ont pas relevés et dont la carte est encore à faire. La notion maîtresse qui en occupe le centre, l'idée de l'État, est l'œuvre du temps et des circonstances. Notre premier soin doit être d'en retrouver la genèse. L'Amérique est ici en contraste déclaré avec l'Europe, et l'essence de ce contraste, c'est que le principal agent de l'unité nationale dans les pays de ce continent, la royauté, s'est trouvé absent et impuissant dans l'autre.

*
* *

En France, c'est la royauté qui a fait la nation, c'est la nation qui a fait ou façonné l'individu (1). Au plus loin que

(1) On peut voir dans un travail de M. Lavisse (voy. *la Revue des Deux Mondes* du 1er octobre 1890), par quels dons de justesse générale et de précision microscopique dans les vues, de volonté brutale et lourde pour accomplir, de suite et de ténacité monotone dans le conseil, d'application soutenue, de sévérité pour autrui après avoir commencé par soi-même, le second des rois de Prusse a fait une nation et un État de ses provinces éparses. Ses successeurs ont continué son œuvre. C'est ici comme le type extrême du genre. En France, le monarque et ses légistes agissent efficacement, mais n'agissent pas seuls ; on croit sentir la force des choses qui les seconde ; on lit d'avance une grande destinée nationale

nous regardions paraît la figure du roi. Envahisseur et conquérant, il est subrogé dès l'origine à la prérogative de l'empereur dans les Gaules. Plus tard, l'assiette territoriale et l'exercice direct du pouvoir lui échappent peu à peu par le malheur des temps, sans que le principe romain de la souveraineté soit entièrement aboli et que la continuité de la tradition impériale soit rompue. Elle persiste à travers tout le moyen âge, comme une veine minérale enfouie sous les décombres et les ronces et qui affleure çà et là. Le jour venu, les juristes n'auront pas grand effort à faire pour l'exhumer, la dégager, et elle revêtira d'elle-même la majesté d'un droit séculaire. Cependant le roi, par conquête, achat, échange, héritage, mariage, a recomposé le territoire province à province. Chacune s'est trouvée à son tour, faible et dénuée, en face de ce pouvoir grandissant et a fini par se fondre sous sa main dans une unité plus étendue. Sur ce territoire, le peuple se condense par la convergence de toutes les aspirations vers le trône, fontaine de justice ; la patrie se dégage par la communauté d'une glorieuse histoire dont le prince est le coryphée. L'individu chétif n'a pas eu de part consciente dans ce prodigieux travail ; il l'a subi, il en a été enveloppé de la même façon que l'insecte aujourd'hui fossile a été pris dans la masse lentement refroidie et rétractée d'une couche géologique. Adhérences énergiques, profonde solidarité, presque tout lui est venu de plus haut que lui, s'est appesanti sur lui, l'a façonné. Ces pressions extérieures ont formé les plus riches veines de sa vie impersonnelle, déterminé les plus nobles plis de sa nature morale.

En Amérique, le roi n'a pas créé le territoire, pas davantage la nation, et celle-ci, sauf une exception, n'a pas

écrite sur la carte. De l'autre côté du Rhin, ce sont les Hohenzollern qui font tout. La Prusse est en quelque sorte un objet d'art industriel, de *fabrication royale.*

façonné le citoyen par la pression du gouvernement et de la loi. La royauté n'est d'abord intervenue que pour concéder une charte à une compagnie privilégiée, un fief à un favori, à peu près dans les conditions où les puissances se partagent aujourd'hui l'Hinterland de l'Afrique équatoriale. Elle leur donnait à prendre ce qu'elle ne possédait pas. Les concessions n'étaient au fond que des titres nus octroyés à quelques individus qui, sans quitter l'Angleterre, tiraient de leur monopole le plus de profit possible pour eux-mêmes. Les garanties inscrites dans la charte ne visaient que les concessionnaires. Des colons, il n'était pas question, ou seulement pour mémoire. Ce sont ces *tiers* surérogatoires, oubliés au contrat, qui, sans aide, sans direction, sans titre ont arraché le sol aux Indiens, l'ont conquis sur l'inconnu, sur la friche, ont fait entrer dans l'οἰκουμένη, dans l'enceinte de la terre habitée, la forêt et la prairie illimitée, jusque là *res nullius*. Ils ont conscience d'avoir fait et enclos le territoire national.

Le roi n'a pas davantage fait la nation. L'histoire de l'Amérique anglaise n'a point à enregistrer de grands efforts collectifs, accomplis sous l'impulsion et selon les vues d'un pouvoir national, qui prête son nom à la gloire commune, et qu'elle couronne d'un prestige. Les plus hautes sources de la vie morale ne viennent pas du centre et n'invitent pas l'imagination à y remonter. Tout ce qu'il y a d'énergique et de mémorable appartient ici à la vie individuelle et à l'esprit d'aventure, dont le premier effet est de disperser, d'isoler, nullement de resserrer, d'agréger et de confondre. Ce sont des pointes en avant d'un homme ou d'un groupe chétif qui se séparent de la masse, des dangers obscurément bravés, de longues épreuves sans témoin pour les redire, une impression d'abandon, le sentiment qu'on n'a d'aide à attendre que de soi-même, un labeur inouï, et à la fin la création en pays perdu d'un petit corps politique isolé, autonome, une πόλις, république et démocratie tout

ensemble (comment pourrait-ce être autre chose ?) qui seulement alors regarde en arrière, songe à se rapprocher des autres corps politiques semblables, fondés dans la même région, et se met dans *l'ombre du nom* d'une monarchie lointaine.

L'autorité centrale n'a point de part dans ces audacieuses entreprises qu'elles ne connaît qu'achevées. Ce n'est ni la royauté, aperçue de loin dans son palais de Saint-James, ni les pouvoirs provinciaux, comme elle sans force, sans instruments et sans vues d'ensemble, qu'on trouve ici au point de départ comme premiers agents de la formation sociale. A regarder au delà des chartes et des droits écrits, la société commence ici par l'individu, et par un individu complet, conscient, autonome, comme si l'hypothèse du contrat social était pour une fois réalisée. Cela se voit surtout dans la Nouvelle-Angleterre, la seule province avec la Virginie qui, à la fin du XVIIIe siècle, ait été le siège d'une véritable conscience politique, et qui présente alors quelques-uns des caractères d'un État. Des hommes égaux et libres se sont d'abord groupés en *townships*, des *townships* égaux et libres ont volontairement organisé l'État colonial pour leur sûreté et leur commodité. A la fin, des États égaux et libres ont volontairement, et dans un intérêt non moins positif, organisé l'État fédéral. Ils auraient pu ne pas le constituer ; ils se souviennent de l'avoir constitué. Ils l'ont doté à leur convenance et d'une main avare. Ainsi, en Europe, c'est l'État qui a fait ou mesuré la part de l'individu ; raison suffisante pour que l'État se soit cru plus d'une fois autorisé à remanier le partage. En Amérique, c'est l'individu qui a fait et mesuré la part de l'État. Dans certains États particuliers, il a pu la faire nominalement assez grande, excessive même à certains égards, dépouiller parfois, pour la grossir, les autorités locales, leurs aînées. Il n'en a pas moins été, même à son détriment, le souverain répartiteur ; il n'a jamais perdu la conscience ni quitté l'attitude de ce rôle prépondérant.

*
* *

Je voudrais justifier par quelques faits cette conception des origines de l'État en Amérique. Que l'individu en soit le premier auteur conscient et libre, cela se voit clairement dans la nouvelle Angleterre et se laisse plus ou moins deviner ailleurs. Qu'y a-t-il de plus significatif que le *Covenant* signé entre les pèlerins encore à bord du *May Flower*, pour l'organisation d'un « corps politique » (c'est leur expression même), avec la « gloire de Dieu » et le « développement du christianisme » comme fin suprême, le « bien commun » comme but plus immédiat, des « lois et des ordonnances » comme moyen, l' « obéissance et la soumission » comme le devoir et l'engagement de chacun. La notion de l'État est là au complet. Rien ne montre mieux que les Anglo-Saxons sont essentiellement des ζῶα πολιτικά qui conçoivent l'État et engendrent le *self governement* « partout où ils sont plusieurs réunis (1) ». Et cette proposition n'est nullement contredite par le fait que les *pilgrims fathers*, qui ont constitué avec cette maîtrise une société politique, y avaient été préparés par l'habitude de vivre et de se gouverner en congrégations religieuses indépendantes. Car le congrégationnalisme peut être réputé lui-

(1) La même aptitude à créer un gouvernement, à en comprendre les conditions et à en subir la contrainte se rencontre aujourd'hui chez les pionniers de l'Ouest, dans les camps de mineurs, sous les huttes des bûcherons et des débardeurs. Ils n'attendent pas que des fonctionnaires leur soient envoyés d'une capitale, pour constituer des assemblées régulières, un pouvoir, une justice. Franz Lieber a signalé le fait que sur un paquebot, des Américains, sans autre but que l'agrément de la société, s'organisent comme un parlement, avec un bureau et des *Standing orders*. Les formes du gouvernement parlementaire sont comme imprimées dans leur substance cérébrale ; elles ressortent à tout propos et même hors de propos, comme l'écriture de dessous d'un palimpseste.

même, en partie, l'effet d'une aptitude et d'une vocation éminente de la race au *self governement*. — Un peu plus tard, c'est avec le même sérieux que les vingt-deux compagnons de Roger Williams prononceront le même mot de « corps politique », se déclareront loyaux sujets du roi Charles, soumis à ses lois, à la Constitution britannique et aux coutumes du royaume « en tant que conformes à la justice », et conviendront d'élire à la majorité un magistrat et des juges pour les gouverner et les juger, aussi « selon la justice ». Pour ces hommes, l'État n'a pas besoin de grandes dimensions pour justifier son nom ; il est partout où les individus voient distinctement leur intérêt commun et contractent entre eux librement et de bonne foi pour s'en assurer la possession.

Voilà comment et par quelle convention effective et volontaire le *township* de la Nouvelle-Angleterre s'est constitué en organisme politique complet. Plus tard, les *townships* se sont rapprochés ; ils ont senti la nécessité d'une coopération contre les Indiens, et aussi d'une entente pour la jouissance et la défense des droits et privilèges déclarés communs par une charte à tous les habitants futurs d'un segment géographique déterminé. En Nouvelle-Angleterre, ils ont positivement créé « la colonie », le futur *Commonwealth*.

Pour Rhode-Island, il me suffira de deux preuves. Aux termes de la charte de 1647, premier pacte signé entre les quatre *towns* indépendants, l'assemblée n'était saisie des projets de loi qu'après que chaque *town* pour son compte les avait votés. Le gouvernement colonial n'avait donc qu'un pouvoir de ratification et de révision, comme le Conseil des Anciens de notre Constitution de l'an III ; l'initiative continuait d'appartenir aux localités. Un second trait significatif est qu'à plusieurs reprises, le pacte se desserre ou se dénoue, et alors on retombe sur des confédérations partielles des *towns* deux à deux comme en 1651, ou bien,

comme en 1686, l'assemblée se dissout après avoir rendu à chaque *town* le soin de se gouverner lui-même isolément. L'union est si peu soutenue par le sentiment public qu'elle semble toujours près de fléchir.

En Connecticut, on sait que la colonie fut formée d'abord par la réunion des bourgs de Hartford, de Wetherfield et de Windsor, puis par la fusion de ce premier groupe avec New-Haven. En Massachusetts, il est remarquable que longtemps après l'union, il n'y ait pas eu d'autre organisation politique au-dessous de l'État que les *townships*. Point de district plus étendu qui en réunisse plusieurs, point de villes incorporées jusqu'en 1821. Le *township* est la cellule, l'élément organique de ce tissu social uniforme. Jusqu'en 1857, dans le même État, et encore aujourd'hui en Connecticut, les *towns* demeurent la base de la représentation parlementaire.

Dans les États du Sud, ce n'est pas le *township*, mais la plantation et la caste qui sont les éléments organiques. La caste, formée d'éléments analogues à la *gentry* anglaise, dont elle est pour une grande part issue, trouve son cadre dans l'État (le *Commonwealth*), et celui-ci acquiert par là de bonne heure une suprématie qui sera plus lente à s'établir dans les colonies du Nord. Les plantations sont établies sur le bord des grands fleuves ; presque toutes ont des quais immenses où les vaisseaux viennent à même chercher leur frêt qu'ils transportent en Europe. Chacun de ces *latifundia*, avec son unique habitation centrale, où un seul *paterfamilias* vit au milieu de ses esclaves et de ses clients, forme un tout à lui seul. Les plantations se groupent pour quelques objets communs, et une partie de leur vie passe au comté qui, sans avoir jamais l'activité du *township*, fait néanmoins quelque figure en face du gouvernement de l'État.

Lorsque tombent avec la souveraineté Britannique les chartes octroyées par elle aux différentes colonies, il y a un moment d'incertitude. On ne sait à qui revient et par qui

s'exercera le pouvoir politique. « Le peuple, dit M. Albert Small, n'eut pas d'abord d'idée bien définie et d'opinion unanime sur les sphères respectives des autorités des *towns*, des comtés et des colonies. » Cela se vit bien dans la nomination des délégués au Congrès de 1774. Tandis que le New-Hampshire et les autres États de l'Est procèdent comme des confédérations de *towns*, ce furent les comtés qui, dans les États de New-Jersey, de Maryland, de Virginie, élisent séparément des commissions et celles-ci les députés. Dans l'État de New-York, à côté des délégués proposés par la ville de New-York et ratifiés généralement par les campagnes, le comté de Suffolk nomme un représentant distinct, le comté d'Orange un peu plus tard élit son député, qui se présente au Congrès et produit le certificat de son élection par ledit comté. La Géorgie, fort tiède au commencement de la guerre, ne se fait pas représenter au Congrès jusqu'au 15 juillet 1775. Mais cela n'empêche pas la paroisse de Saint-John (1) d'envoyer un délégué qui est admis au Congrès. Ce qui prouve bien que le comté a conservé une conscience politique distincte, reste de l'époque où il était effectivement un petit État, c'est qu'il est tout préparé à le redevenir, lorsque les circonstances le pressent : c'est ainsi qu'en 1775, le comité du comté de Mecklembourg, dans la Caroline du Nord, considérant que la Constitution des différentes provinces se trouve suspendue et que le Congrès provincial de chacune est, selon la recommandation du grand Congrès continental, investi de tout le pouvoir exécutif et législatif ; considérant, d'autre part, que toutes les lois antérieures ne sont plus en vigueur et que le Congrès provincial n'en a pas élaboré d'autres, juge nécessaire à la conservation du bon ordre d'édicter des prescriptions et des règlements pour le gouvernement intérieur de

(1) La paroisse dans le Sud est l'analogue du comté.

ce comté, en attendant que le Congrès provincial y pourvoie (1).

Une déclaration du juge Brown de New-York (dans le procès *People, v. Draper*) résume tout ce qui précède : « A l'époque où fut faite la présente Constitution, dit-il, le territoire entier de l'État était divisé et distribué en circonscriptions représentant des personnes civiles : comtés, villes et *townships*. Ces circonscriptions sont aussi anciennes que le gouvernement. L'État n'a pas existé un jour sans elles. Toutes les pensées et toutes les notions que nous avons sur le gouvernement civil sont associées avec les comtés, les villes et les *townships*. Ce sont des éléments permanents dans la charpente du gouvernement ; ce sont des institutions d'État. L'État, dans son ensemble, est et a toujours été une agrégation de ces corps locaux (2) ».

***

L'État a, en France, une autre source de prestige. Le gouvernement a été pendant des siècles, au dehors, le défenseur des biens et des libertés de tous contre les agressions de l'étranger, au dedans, le destructeur des monstres, le redresseur des torts. Il pourrait justement réunir et croiser sur son écusson la massue d'Hercule et l'épée de Miltiade. Si nous regardons à sept ou huit siècles en arrière

(1) Dans la première Constitution du Maryland, les comtés étaient *représentés également* dans la Chambre basse, indépendamment de leur étendue et du chiffre de leur population ; le Sénat était nommé par un collège d'électeurs du second degré fourni *à raison de deux par comté*. Cela rappelle ou plutôt annonce le système des élections sénatoriales et présidentielle que consacrera la Constitution fédérale de 1787. Les comtés jouent ici dans la colonie le même rôle que les États joueront dans l'Union. L'égalité entre eux est même plus parfaite et semble procéder plus directement de l'idée d'autonomie et de souveraineté.

(2) *Our whole system*, dit Judson S. Landon (*the Constit. History of the U. S.*), *is an expansion of local self-government.*

dans notre histoire, nous voyons chaque homme à la merci d'une razzia qui le massacre ou l'emporte, d'une invasion qui le dépouille ou l'asservit. La royauté rallie contre ce risque perpétuel toutes les forces dispersées ; elle en fait une masse profonde et une ligne continue qui résistent à l'envahisseur. Au dedans, quelques hommes puissants vexent et rançonnent tous les autres. Ceux-ci apparaissent courbés, craintifs, n'osant plus espérer, respirant à peine. La royauté les prend sous sa protection ; elle corrige et punit les abus de force les plus criants. Elle crée un ordre tolérable et maintient une paix intermittente. A tous ces titres, elle fixe les regards et obtient aisément à son profit quelques sacrifices ; l'opprimé qui les consent, les juge sans doute moins onéreux que les maux écartés à ce prix. Un penchant héréditaire se forme qui porte inconsciemment l'homme à se tourner vers le roi, à lui céder, à le considérer comme l'agent de tout bien général dans une société organisée.

Rien de pareil en Amérique. Même à l'origine, l'immigrant, sur ce territoire qui nourrira à la fin de ce siècle cent millions d'hommes, ne rencontre que quelques centaines de mille de Peaux-Rouges (1 million d'après les évaluations les plus forcées) disséminés et mal armés ; les colons sujets de la Grande-Bretagne ne tarderont pas à être plus nombreux que cette poignée d'indigènes. Ceux-ci ne seront plus alors qu'un troupeau facile à chasser successivement des terres que l'on convoite. S'ils font du mal aux colons, s'ils restent un danger jusqu'au milieu du XVIIIe siècle, c'est qu'on les exaspère par la violence et la mauvaise foi. Encore ne sont-ils guère menaçants que sur la frontière canadienne, où les Français les recueillent après leurs incursions. Ce danger cessera de compter après la paix de Paris. Quant aux colonies voisines peuplées par d'autres races européennes, aucune n'est de force et n'a d'intérêt à troubler les colons anglais dans leur possession. Exploitées

brutalement ou négligées par leurs métropoles, elles ont assez à faire de lutter contre les forces destructives de la nature vierge et de se conserver. Ainsi point de despotisme militaire en vue d'une conquête difficile et disputée ou d'une défense vigilante et suivie ; point de féodalité militaire née d'un besoin local de protection, tournée en abus avec le temps, et préparant un rôle au futur libérateur qui, après l'avoir détruite, offrira l'impartialité d'un césarisme lointain aux populations soulagées. Tous les émigrants sont égaux et libres ou le redeviennent en arrivant dans ce monde nouveau. C'est que nul n'a l'occasion de faire marché de la supériorité de sa force dans une lutte de tous pour la vie. Le personnage de chef de bande contre l'autochtone, comme celui de chef national contre l'étranger, sont ici surérogatoires. La société a pris d'emblée la forme industrielle, sans passer par la forme militaire.

D'autre part la féodalité foncière n'a pas plus que la féodalité personnelle rencontré les conditions nécessaires pour un établissement durable ; l'état économique du pays ne s'y prêtait pas. A la vérité, il y eut au commencement de véritables esclaves blancs. C'étaient des « vilains ou des serfs », expédiés d'Europe où ils n'avaient pas eu l'habitude d'une condition beaucoup meilleure, des convicts qu'on traitait comme des hommes ayant à purger une condamnation, des gens sans aveu razziés dans les rues suspectes des grandes villes, enfin des engagés à long terme que leur contrat de louage faisait tomber, à leur arrivée, sous les rigueurs d'une loi qu'ils n'avaient pas connue. Ces éléments abondants et déjà façonnés d'une classe servile n'en ont pourtant pas formé une. L'errante liberté du monde économique ambiant les a presque tout de suite repris à l'esclavage légal qui tentait d'abord de s'appesantir sur eux. La terre s'offrait sans maître à l'infini, et l'homme qu'un autre homme aurait voulu attacher à la glèbe en lui vendant à ce prix l'usage du sol, n'avait que quelques lieues à faire pour

se retrouver son maître dans un domaine à lui. Seuls les nègres, race inférieure et molle, bétail docile et craintif, ont pu se laisser enchaîner au sol, et leur affluence dans la servitude a contribué à restaurer le blanc de petite condition dans l'état d'indépendance que toutes les autres circonstances lui rendaient avantageux et facile.

L'office de protecteur de la masse des citoyens, contre le monopole et les abus de pouvoir d'une *caste* de propriétaires, qui détient le *principal instrument de travail*, est donc resté vacant faute d'objet. La *caste* existait en plus d'un endroit et n'eût sans doute demandé qu'à mal faire ; mais le *principal instrument de travail* était en quantité illimitée ; le monopole devenait donc illusoire, et la grande propriété ne pouvait pas s'en servir pour assurer ses prises sur les individus. Les rares privilégiés investis en vertu de chartes royales firent d'eux-mêmes remise de leurs droits, que bientôt ils n'exerçaient plus, si tant est qu'ils les eussent jamais exercés. Par suite, la royauté et, après elle, la nation n'ont pas eu la peine et le mérite de détruire les privilèges d'une féodalité foncière. C'est autant de moins au crédit de l'État (1).

(1) On sait qu'aux termes de la plupart des chartes royales, les concessions faites à des compagnies ou à des propriétaires étaient en franche et libre tenure, forme qui avait les mêmes effets pratiques que la pleine propriété. Toutefois, certains concessionnaires étaient investis du droit de créer eux-mêmes, à leur convenance, des fiefs militaires et des manoirs, c'est-à-dire d'établir une hiérarchie féodale des fonds de terre et des personnes. Ce droit paraît d'ailleurs n'avoir existé que dans quatre ou cinq colonies : les Carolines, le Maine, le Maryland, la Pensylvanie et New-York ; et, là où il existait, il ne fut généralement pas exercé. Le caractère allodial prévalut partout et absolument sur le caractère féodal dans le régime de la propriété foncière. Rien de pareil à des droits féodaux ne subsistait plus, sauf à New-York, à l'époque de la Révolution. Quand les judicieux auteurs de l'ordonnance de 1787 furent appelés à déterminer la condition juridique de la propriété dans l'Ouest encore

En Europe, l'Angleterre exceptée, le mot liberté, pendant des siècles, n'a guère été employé qu'au pluriel, pour désigner tels ou tels privilèges particuliers à un individu, ou spéciaux à un corps. C'est l'État qui a été graduellement l'inventeur et le donateur de *la liberté* au singulier, d'un droit commun, le même pour tous. En Amérique, le droit commun, apporté d'Angleterre était en vigueur dès les commencements de la colonisation, et, ce qui est bien plus, il se rencontrait avec une liberté et une égalité de fait presque absolues, résultant des conditions générales de la vie sur un territoire vide et à prendre. Liberté, égalité existaient dans la société par la force des choses avant d'y exister par le commandement de l'État. La loi n'a pas ici créé l'égalité par nivellement, fondé la liberté sur les ruines des privilèges ; elles les a trouvées paisiblement établies dans les mœurs, et son silence aurait suffi pour les consacrer. Ici encore, nous trouvons l'État dispensé d'agir et de parler, et privé d'un des titres éclatants qui lui ont acquis en Europe la reconnaissance des hommes.

*
* *

En outre, la notion de l'État souverain et de la mission générale de bien public qui est la raison suffisante de sa souveraineté a eu plus de peine qu'ailleurs à se dégager, faute d'un cadre bien déterminé et d'un centre visible fournissant une assiette solide et une forme simple à cette conception maîtresse. Les notions composantes ou bien manquent, —

désert, il ne leur vint pas à l'esprit de recommander un autre système que celui de la propriété entièrement libre, disponible et transmissible à volonté, sans formalités gênantes. La force des choses rédigea en quelque sorte par leurs mains la section II de l'ordonnance ; et c'est encore la force des choses qui, par ce précédent bien vite accrédité, provoqua et encouragea, dans les quelques États encore arriérés, la réforme libérale des lois foncières.

c'est le cas de l'idée de nationalité, — ou bien s'entre-choquent et se déforment au lieu de se masser et de se fondre, — c'est le cas des idées qu'on se fait de la souveraineté.

Considérons d'abord l'idée de nationalité. Sauf en Massachusetts, où la population est homogène, en Virginie, où elle est fortement encadrée, les colons ne sont qu'un mélange disparate et sans cohésion de gens de toutes les races et de toutes les religions. Anglais de nom, ils ont une peine extrême à imaginer qu'ils puissent être autre chose, un peuple distinct à eux seuls ; et cependant les Anglais de la métropole les traitent tantôt comme des étrangers qu'on ne daigne pas connaître (1), tantôt comme des sujets qu'on a le droit de taxer à sa convenance. Ils ne savent ni se rattacher plus étroitement à la Grande-Bretagne pour se procurer le pied d'égalité (2), ni s'en détacher afin de s'appartenir : cela est sensible dans les hésitations infinies qui ont précédé la déclaration d'indépendance.

Les affirmations catégoriques de Franklin, les témoignages de John Adams et de Washington, pour n'en citer que trois, mais ceux-là décisifs, prouvent qu'il n'y avait dans les colonies aucun désir de se rendre autonomes. En

(1) Le secrétaire d'État britannique à qui était confiée l'administration des colonies adressait sa correspondance au gouverneur de l'*Ile de Nouvelle Angleterre*. Walpole et Newcastle avaient le propos délibéré de ne pas s'occuper de l'Amérique. Parlant de Grenville, l'auteur des premières taxes imposées aux colonies, on trouva plaisant de dire que, s'il fut cause de la séparation, c'est qu'il s'avisa de lire les dépêches d'Amérique, — ce que ses prédécesseurs ne faisaient pas. — Le *Stamp Act* fut voté dans une Chambre presque déserte et passa inaperçu du public.

(2) La proposition de leur donner un certain nombre de représentants dans le Parlement britannique, admise par Grenville, recommandée par Franklin et Adam Smith, ne rencontra jamais aucune faveur en Amérique. Bernard, le gouverneur du Massachusetts, reconnaît qu'elle était impopulaire.

1774, les instructions du New-Hampshire, de la Pensylvanie, de la Virginie, des deux Carolines, du Massachusetts lui-même, contenaient des vœux pour la restauration de la bonne harmonie avec la Grande-Bretagne. En 1775, les conventions de la Virginie et de la Caroline du Sud parlaient de leur fidélité au roi, et le Congrès provincial de New-York, en félicitant Washington de sa nomination au poste de généralissime, représentait un arrangement avec la mère patrie comme le plus cher désir de tout cœur américain. Au reste, jusqu'en mai 1775, New-York conserva l'espoir de renouer et, se séparant en cela des autres colonies, fit alors une dernière tentative. En mai 1776, l'esprit public en Virginie répugnait encore à toute idée d'indépendance. Cette même idée n'était pas moins impopulaire en Pensylvanie, dans les États moyens et du Sud, et surtout en Géorgie, que le *Stamp Act* lui-même. L'un des délégués de cette dernière colonie au Congrès de 1775 déclarait que l'homme qui proposerait la séparation dans sa province aurait chance d'être mis en pièces. En réalité, il n'y avait de décidée à prendre ce parti extrême que la Nouvelle-Angleterre. Elle entraîna la Virginie et celle-ci les autres.

Pas plus de l'État souverain que de la nationalité, l'esprit américain ne pouvait se former une image distincte. Comment l'eût-il dégagée, lorsque le pouvoir nominalement suprême résidait de l'autre côté de l'Atlantique et ne se manifestait qu'à de longs intervalles, rarement par une action positive, presque toujours *pour empêcher*. Une royauté absente ne saurait inspirer ce loyalisme du sujet envers le prince qui a été l'école historique de la soumission du citoyen à l'État. Quand au pouvoir présent sur les lieux, compétent, actif, — les assemblées électives de chaque État, — elles n'exercent le plus souvent qu'une autorité de fait, née de la force des choses, non consacrée par les chartes, par conséquent précaire, limitée par le pou-

voir de législation et de révision d'un Parlement lointain, mal servie par un exécutif qu'en général elle ne choisit pas, qu'elle ne peut que gêner en lui marchandant son salaire, n'ayant d'autre arme que le refus des crédits indispensables. Des deux côtés, la puissance ne se manifeste guère que par l'obstruction.

Ainsi on ne trouve ici que des fragments ou des rudiments de souveraineté. C'est pourquoi la première fois que chez les colons s'éveille une conscience politique distincte, pendant la période qui commence avec le *Stamp Act*, ce ne sont pas les notions abstraites de nationalité et d'État souverain qui leur apparaissent, mais la notion concrète de liberté individuelle contenue dans le vieux principe anglais : que nul ne peut être obligé de payer un impôt qu'il n'a pas consenti lui-même ou par des représentants : ce sont des distinctions juridiques comme celles qui séparent le droit de législation et le droit de taxation, les droits de taxation interne et externe, le devoir de soumission au roi et la subordination au Parlement. Ils s'y attardent et s'y perdent. C'est par le cours impétueux des événements qu'ils ont été entraînés à constituer un État et une souveraineté fédérale sans les avoir souhaités, sans en bien sentir la nature intime, presque à contre-cœur, en s'étonnant et s'inquiétant de leur œuvre.



La royauté chez plusieurs peuples du continent, notamment en France, avait en outre un prestige religieux dont il est resté ou plutôt passé quelque chose à l'État. Il est seulement advenu que ce prestige s'est graduellement laïcisé, s'est tourné en une présomption de toute puissance et de sagesse infuse, et cette présomption s'est naturellement traduite par un perpétuel recours des sujets à l'autorité tutélaire du prince ou du gouvernement. Placée au sein de l'organisation catholique du Moyen âge, alliée et tout ensemble rivale de la papauté, qui avait pris place dans le

système des puissances temporelles, la royauté a revêtu de son côté un caractère sacerdotal. En France, elle a eu en propre un sacrement, l'onction de Reims, une sorte d'« ordination », c'est le mot qu'on rencontre aussi en Angleterre dans le texte des chroniques. Dans les deux pays, elle a eu son miracle, la guérison des écrouelles, qui n'est tombée hors d'usage que vers le XVIIIe siècle. De là suivait naturellement l'idée d'un droit divin, d'une mission d'en haut, de la science suggérée et de l'inspiration perpétuelle qu'implique ce ministère sacré. Des rois comme Richard II, comme Louis XIV, croyaient à tout cela sincèrement, eux qui étaient dans le secret de leur propre infirmité ; combien cette même foi n'était-elle pas plus facile pour leurs peuples ! La Réforme ne dissipa point l'illusion et augmenta au contraire le prestige, dans les pays où le schisme fit la royauté héritière de la cour de Rome, dépositaire de tout le pouvoir spirituel, et créa une façon de papauté à domicile. La désobéissance au roi ne prit nulle part plus décidément qu'en Angleterre le caractère d'un sacrilège ; Jacques II est effrayant à entendre sur ce sujet. Cela fut même la cause des excès qui perdirent à la longue la dynastie des Stuarts, provoquèrent une réaction, sécularisèrent le trône et profitèrent finalement à la liberté. En somme, jusqu'au XVIIIe siècle, les deux pouvoirs spirituel et temporel n'ont jamais cessé d'être plus ou moins mélangés en la personne du prince, et il en est demeuré que les devoirs assumés par la royauté à ce double titre, devoirs indéfinis comme son mandat mystique, ont semblé revenir naturellement à l'État, lorsque l'État s'est dégagé de ses personnifications concrètes. L'on aurait peut-être eu moins de penchant à lui confier certains offices d'éducation et de censure morale dévolus naguère à l'Église ; on aurait peut-être été plus en garde contre l'idée qu'ils lui incombaient de plein droit, si les antécédents n'avaient pas donné le pli aux imaginations dans ce sens.

Rien de pareil dans les colonies de l'Amérique du Nord.

La royauté, de si loin, apparaissait comme un dieu de Lucrèce. Son action intermittente et molle n'accoutumait pas les hommes à regarder vers elle. Sur place, les assemblées provinciales élues par les citoyens et parmi eux, avaient, non pas une mission d'en haut, naturellement indéfinie, mais un mandat d'en bas, naturellement limité. Les Américains n'ont jamais eu l'occasion de prêter au gouvernement un titre supra-terrestre à l'obéissance des hommes. Les saints qui, pendant un demi-siècle, en Massachusetts et en Connecticut, entreprirent de régler tous les actes humains par des lois intolérantes, n'avaient pas personnellement d'investiture mystique ; ils étaient les représentants et les agents de l'opinion commune, dans une société politique homogène qui se confondait alors avec une confrérie religieuse. Ce n'était pas la désobéissance aux lois qui était une impiété et un sacrilège ; c'est l'impiété et le sacrilège qui étaient une désobéissance aux lois. Quand l'immigration eut introduit des éléments disparates dans cette société, le système tomba de lui-même, sans qu'on entendît le bruit que fait la chute d'un droit divin. En somme, même là, dans ces groupes qui vivaient les yeux tournés vers le ciel, le gouvernement n'a jamais été qu'une agence humaine à procuration spéciale. L'histoire politique n'avait pas comme en France laissé dans les imaginations et dans les mœurs l'idée et l'habitude d'une autorité investie par la sagesse divine et de moitié avec la Providence en des desseins qui embrassent tous les intérêts supérieurs d'une société. Quelque chose de ce haut crédit est demeuré chez nous à l'État, qui n'a pas manqué d'en profiter. Ce précieux héritage lui a fait défaut aux États-Unis.

*
* *

Nous n'avons considéré jusqu'ici que la genèse de la notion de l'État, et déjà dans tout le cours de cette formation, l'Amérique s'est montrée procédant à l'inverse de l'Europe. D'un côté, l'État historique, mystique, fatal, en qui s'est con-

centrée et saisie une puissante conscience nationale, par-dessus les têtes courbées des individus. De l'autre, presque point de patrie, à peine une nation, un État sans passé et sans prestige, combinaison purement expédiente, œuvre volontaire et réfléchie d'hommes égaux et libres. — D'un côté, l'État soldat, justicier, créateur laborieux de l'ordre, tardif ouvrier et dispensateur circonspect du droit commun ; de l'autre, un État désœuvré pour ainsi dire, exempté, par la force ou la facilité des choses, de toutes ces tâches, devancé et suppléé dans ses lois par les mœurs, précédé dans le monde des faits par la liberté et l'égalité et acceptant sans effort ce qu'on pourrait appeler leur droit d'aînesse. D'un côté, enfin l'État selon le type antique, seule personnalité morale et juridique complète, doué, en principe, de toutes les capacités, investi d'un mandat indéfini de bien public, dotant peu à peu l'individu par des dessaisissements volontaires et successifs. De l'autre, l'individu, seule personnalité morale et juridique complète, se donnant dans l'État un procureur spécial et le dotant par commissions expresses et délégations limitées. Voilà, — avec les traits un peu trop simplifiés et, en ce sens seulement, un peu forcés, que comporte ce genre de parallèles, le contraste que présentent l'ancien et le nouveau monde.

*
* *

L'opposition entre l'Europe et l'Amérique se prolonge et s'accuse davantage, si nous recherchons comparativement, dans les institutions politiques des deux continents, l'organisation que l'État et ses dépendances ont reçue, les cadres où leur activité se déploie et l'usage qu'ils font de leur pouvoir. Il va de soi que cette organisation se règle d'elle-même sur la nature et l'étendue de la tâche assignée à l'État. Or, à ne regarder que les têtes de chapitre, cette tâche est substantiellement la même en Amérique et en Europe. Tous nos grands services et mandats publics, — j'entends par là les services qui s'alimentent par l'impôt et

les mandats qui s'exécutent par l'agence d'autorités publiques, *tant locales et provinciales que fédérales* : diplomatie, guerre, armée, marine, justice, police, éducation, assistance des pauvres, voirie, législation civile, criminelle, administrative, — se retrouvent aux États-Unis avec le même caractère. Les différences dans l'organisation politique n'en sont pas moins capitales. Elles procèdent principalement de deux causes.

J'ai montré qu'à l'époque où la grande République américaine s'est constituée, elle n'avait devant elle, sur son continent, que quelques peuplades indigènes en retraite ou en déclin, des colonies anglaises attentives à ne pas se créer d'affaires et quelques colonies françaises ou espagnoles, celles-là languissantes, celles-ci destinées à se déchirer bientôt elles-mêmes et à s'absorber dans leurs discordes intestines. D'autre part, des milliers de lieues, tout un *pontus dissociabilis,* la séparaient des nations puissantes et armées de l'ancien monde. Elle était donc dispensée de se tenir en état de défense, d'être constamment prête et comme debout pour repousser de continuelles agressions ; l'agresseur n'était pas de force ou se trouvait hors de portée. Au lieu de cette vision de champs ravagés, d'impositions extraordinaires et de réquisitions, d'exécutions brutales et de domination insolente, au lieu de ce cauchemar de sang et de fumée qui a formé pendant des siècles le second plan permanent de notre horizon, c'est sur un fond clair et sur une longue perspective de paix que s'est constamment dessinée l'activité féconde des hommes. Mesurez l'effet de cette sécurité facile et gratuite, comparée à l'état de défiance anxieuse qui, même aujourd'hui, dans notre Europe civilisée et policée, annule ou se subordonne tous les autres intérêts, suscite et grossit indéfiniment, à l'envi l'un de l'autre, de grands établissements militaires menaçants, dont chaque progrès contribue à rendre les appréhensions plus vives et exigeantes. Com-

ment les institutions politiques ne se ressentiraient-elles pas profondément d'une différence si considérable ?

Tandis qu'en Amérique le souci de la défense nationale reculait pour ainsi dire jusque dans le plan des intérêts secondaires, un autre intérêt prenait la tête. L'Américain voyait s'étendre devant lui un immense territoire vacant d'une richesse incomparable. Occuper ce territoire, le défricher, le mettre en valeur, c'était ici le plus pressant des appels, l'œuvre presque unique, ennoblie par sa grandeur même. L'homme ne pouvait manquer de la concevoir comme une sorte de souverain bien social et d'en tirer, pour l'État comme pour l'individu, la règle suprême des devoirs, — le mot ne dépasse pas ma pensée. — Les États-Unis ont été et sont encore par excellence une société économique ; ils ne sont une société politique qu'à titre secondaire et consécutif. Les considérations économiques forment le nœud et fournissent la clef de toutes les institutions ; mœurs, préjugés, idées régnantes en procèdent, et ne perdons pas de vue que ces considérations elles-mêmes empruntent un caractère exceptionnel à l'étendue indéfinie du sol non approprié, à cette masse inépuisable de biens qui semblent attendre un maître. L'idée, — ou au moins la sensation, — d'un fonds de répartition limité est étrangère à l'esprit américain.

Ce second caractère avait notamment pour effet de faire paraître superflues ou fâcheuses les interventions de l'État qui nous sont familières : contrôle en vue de prévenir le gaspillage des richesses naturelles, réglementation à fin d'une juste distribution des produits, organisation d'une protection partout efficace de l'individu dans sa personne et dans ses biens. L'économie, un lotissement équitable cessent d'être des intérêts majeurs quand la masse à exploiter ou à partager est pratiquement infinie. Par la même raison, chaque homme avait moins à craindre qu'en Europe de la violence des autres : pour chacun, l'emploi le

plus fructueux de son activité était de l'appliquer aux choses non appropriées, plutôt que de disputer aux personnes des biens acquis. L'individu ne sentait donc pas aussi vivement qu'en Europe le besoin d'une protection organisée, d'une police. Il en voyait surtout ce qui pouvait être tourné en oppression et en entraves. S'il courait des périls, c'était d'ailleurs sur des points très espacés et souvent les plus excentriques d'une immense surface, où l'État n'aurait pu entreprendre de le suivre ni réussi à le sauvegarder efficacement. Il y prenait l'habitude de se protéger lui-même.

Ajoutons deux autres traits pour nous représenter dans sa riche complexité l'opération de ces deux causes. Une société créée de rien par des hommes nouveaux, — nullement militaire, — à peine « politique », — essentiellement « économique », ne possédait pas et ne pouvait pas élaborer les éléments d'une monarchie et d'une aristocratie. Elle devait prendre naturellement et sans effort la forme d'une démocratie égalitaire. Mais ici l'égalité, don gratuit des circonstances, était parfaitement en sûreté sous la protection de la force des choses qui l'avait établie ; elle n'était pas le prix d'une longue guerre, après laquelle on crût avoir besoin de hauts retranchements et de nombreux ouvrages pour se garantir contre un retour offensif du passé ; condition fâcheuse qui fait qu'en France, par exemple, pour se prémunir contre des inégalités artificielles détestées, ou simplement par l'entraînement de la réaction qui les avait emportées, on a établi une multitude d'égalités non moins artificielles, dont la loi et l'État ont été constitués les gardiens. Ici, l'État et la loi n'avaient rien de pareil à garder ; la société américaine n'a généralement entendu par égalité que *l'absence des inégalités légales*, laquelle s'obtient par la retraite ou la simple inaction du pouvoir. Pénétrée jusque dans ses instincts des conditions de l'activité économique et n'en concevant guère d'autre, elle a laissé le champ libre à la lutte pour

la vie, aux *inégalités naturelles* que cette lutte tend à aggraver ; elle ne s'est pas donné pour tâche de les atténuer ni de les prévenir ; et ainsi son gouvernement a été privé d'un des sujets les plus amples où se dépensent actuellement l'effort et l'industrie des gouvernements européens.

Cette société, — c'est le second trait, — a fait toute son éducation dans la poursuite de la richesse, et elle a pris de là son caractère, ses habitudes d'esprit et les mobiles généraux de ses actes. Aussi, bien qu'elle soit, dans toute la force du terme, une démocratie, et qu'elle ait poussé à outrance certains principes ou certaines pratiques démocratiques, comme l'élection à tous les emplois, même judiciaires, la brièveté des termes de service des fonctionnaires, la *rotation in office*, etc..., cela ne s'est point fait par les motifs et dans l'esprit qui ont inspiré en Europe certaines mesures du même genre. Les démocraties européennes sont, avant tout, des niveleuses. Elles ont engendré une disposition envieuse et méticuleuse dont s'imprègne leur radicalisme. La démocratie américaine est issue d'une société d'aventuriers et d'hommes d'affaires, c'est-à-dire de spéculateurs et de joueurs, et le tempérament qui répond à cette origine est celui qui se déploie dans la vie politique. Ce qui la pénètre, la colore et lui donne sa physionomie, c'est un sport effréné, large, bruyant, grossier, optimiste, sans animosité ni rancune, de très mauvais ton et de très belle humeur. Chaque partie gagnée, dans ce sport, procure certains avantages positifs qu'on ne dédaigne pas ; mais on cède avant tout, en s'y livrant, à une passion du genre de celles qui se rencontrent à la Bourse ou autour d'une boutique de bookmaker. Si les constitutions et les lois ont partout et constamment tendu à rendre élective quelque fonction que ce soit et à raccourcir les termes des mandats, c'est sans doute pour se conformer au principe de la souveraineté populaire, mais c'est tout autant pour multiplier les parties qu'engagent entre eux les groupes poli-

tiques, renouveler perpétuellement les enjeux et raviver les émotions de la lutte. La passion du tapis vert est ici l'un des moteurs principaux.

Ajoutez que ces élections échelonnées, fractionnées, localisées, application extrême, ce semble, et à outrance du principe démocratique, étaient au fond un préservatif contre les dangers que font courir à la démocratie américaine les deux grands partis fortement organisés qui la mènent. Qu'on se figure le gouverneur d'un État, l'élu d'un parti, en place pour quatre ans, je suppose, et maître de nommer à toutes les fonctions administratives et judiciaires. Le parti en minorité serait partout et pour longtemps opprimé. Le morcellement des élections fournit des compensations, rend possibles çà et là quelques choix moins infectés de politique ; la fréquence des élections laisse ouverte la perspective d'un retour de fortune, l'espérance pour chacun de ne pas trop attendre son jour, et modère les vainqueurs dans l'exercice d'un pouvoir qu'ils sentent précaire. La démocratie américaine manque de contrepoids ; l'histoire ne lui en a point fourni ; elle a des chances particulières d'aboutir à un despotisme populaire d'une énorme masse et tout d'une pièce. Contre ce péril, il a paru que les précautions les plus efficaces étaient la multiplication des mandats électifs, la localisation des investitures et la rapide alternance au pouvoir. Un esprit étranger à ces considérations ne comprendrait pas pourquoi un système détestable en soi, celui de l'élection des juges, s'est généralisé en Amérique et ne se prête que lentement à des atténuations. C'était sans doute, dans les circonstances données, « le moindre mal ».

Il y a donc là un calcul politique instinctif qui agit dans le même sens que le goût du sport et les habitudes du joueur. On mesure aisément la vigueur et l'élasticité du ressort qui prend son point d'appui sur des dispositions morales et des circonstances si exceptionnelles, et l'on voit

sans peine pourquoi, d'une seule détente, les institutions ont été portées jusqu'au type extrême du radicalisme démocratique, sans que l'Américain soit en son fond un radical. Le mouvement centrifuge que ce ressort imprime ne rencontrait pas aux États-Unis les deux forces centripètes, en quelque sorte, que nous venons de montrer à l'œuvre en Europe, et par où s'expliquent la consistance et le poids qu'y ont acquis les pouvoirs publics : préoccupation de la sécurité nationale et préoccupation du bon ordre intérieur.

Résumons-nous : On a vu que l'égalité est ici donnée et non conquise, qu'elle est le sujet d'une possession paisible, non d'une occupation contestée, qu'elle est un fait naturel et non un principe de justice sociale. Le gouvernement n'était donc pas requis de la protéger et il ne pouvait pas tirer de cette mise en demeure les raisons d'ingérence qu'il y trouve en Europe. L'esprit de jeu et de sport qui met sa marque sur toute l'activité politique américaine a eu des effets encore plus positifs ; il a agi comme un véritable dissolvant du gouvernement et de l'État ; il a, pour se donner pleine carrière, désorganisé le système, détendu les ressorts et rétréci le champ de la puissance publique.

*
* *

Je n'aurai pas de peine à montrer comment, sous l'action continue de toutes ces causes ensemble, d'abord l'organisation politique : ce qu'on pourrait appeler la structure du gouvernement et l'agencement de ses parties intégrantes, ensuite l'œuvre dévolue à l'État et ses rapports avec l'individu, ont été conçus autrement qu'en Europe. Je ne toucherai aujourd'hui que le premier point.

Une étude même très sommaire de la constitution politique laisse l'impression, non pas d'une forte articulation de parties solides, mais au contraire d'une faiblesse dans les sutures, d'une sorte d'état cartilagineux, — qu'on me passe le mot, — qui produit la rémission et la faiblesse.

Attachons-nous d'abord au gouvernement fédéral. Un premier trait caractéristique est en contradiction apparente avec la proposition qui vient d'être énoncée. Aucun des fonctionnaires fédéraux n'est électif; tous sont nommés par l'autorité supérieure, ne dépendent que d'elle et ne regardent en principe que vers elle pour leur avancement. Mais cela s'explique sans qu'on ait lieu de supposer que les constituants aient voulu organiser fortement et articuler solidement le système du gouvernement fédéral. Ils avaient, — cela est constant, — la préoccupation exactement inverse. S'ils ont laissé au pouvoir central le choix de ses agents, c'est que de là dépendait, non pas qu'il fût fort, mais qu'il *existât* en tant que pouvoir distinct. Des agents élus n'auraient pu l'être que localement ; des agents élus localement auraient été dans la main des districts d'élection et aussi des États particuliers, corporations anciennes, quelques-unes glorieuses, qui avaient bien plus de cohérence, de conscience d'elle-mêmes et de prestige que n'en pouvait avoir la corporation fédérale née d'hier. Ils n'auraient obéi à l'autorité centrale qu'après avoir pris l'agrément des gouvernements provinciaux. On serait ainsi retombé sous le régime anarchique des « Articles de confédération ». Force était donc de laisser au gouvernement fédéral le libre choix de ses agents. Cette combinaison, adoptée, non pour son excellence théorique, mais à cause de l'impossibilité logique et pratique de toute solution différente, n'en a pas moins contribué à augmenter graduellement la puissance et le crédit de l'autorité nationale.

Essayons maintenant de nous représenter cette autorité en action. Il faut d'abord considérer de près le nombre, l'origine, le domaine et le degré d'activité des différents départements ministériels. Il n'y a que quatre ministères qui soient aussi anciens que l'Union, le *State Department*, c'est-à-dire le ministère des affaires étrangères, le Trésor, dont la Poste se détachera en 1829, la guerre, qui dès 1798

se dédoublera en guerre et marine, enfin la justice. L'intérieur paraît en 1849 pour réunir et consolider un certain nombre de services déjà existants. L'Agriculture date seulement de 1889, et le département du Travail est aussi de création toute récente. De ces départements, les deux derniers sont uniquement des offices d'information qui s'appliquent à centraliser et à publier des renseignements utiles qu'ils recueillent par leurs agents ou que les boards locaux leur fournissent de plein gré : ils ne disposent d'aucun pouvoir de commander et de contraindre (1). Dans le département de l'Intérieur, rien qui ressemble à cette direction de l'administration départementale et communale, qui est l'âme de ce ministère en France. Point de police, point d'assistance publique, point de prisons : tout cela est l'affaire des Etats particuliers. Le principal service du département de l'Intérieur, la surintendance de l'éducation, a le même caractère que les départements de l'Agriculture et du Travail ; elle recueille des témoignages et des chiffres, rédige des tableaux statistiques ; c'est un organe de publicité, de communication entre les départements d'Instruction publique des différents Etats : elle n'a autorité pour leur rien prescrire. Les autres services de l'Intérieur sont : l'office du *recensement decennal*, simple bureau de démographie, l'office pour la conservation des documents publics, l'office pour les brevets d'invention, l'office pour les chemins de fer, où l'on contrôle simplement les comptes des lignes subventionnées. La publication et la promulgation des lois relèvent d'un autre ministère, le *State Department* (2). Jusqu'ici nous n'avons rencontré aucun

(1) Une loi récente (3 mars 1891) a cependant conféré au secrétaire d'État de l'agriculture un droit d'inspection sur le bétail et les viandes exportées, soit à l'étranger, soit d'un État dans l'autre ; le contrôle s'étend aux abattoirs ou saleries *qui ont déclaré travailler pour l'extérieur ;* les autres établissements lui échappent.

(2) *Un. St. revis. stat.*, 204.

pouvoir administratif. Quelque chose commence à en paraître dans les bureaux des affaires indiennes, des terres publiques et des pensions, bien que, là encore, le ministère ait plutôt à exécuter les dispositions d'une législation minutieuse qu'à prendre librement des décisions selon sa sagesse.

On remarquera l'absence d'un département du Commerce et d'un département des Travaux publics. Du second, on s'explique aisément qu'il n'ait pu être question. L'incompétence fédérale en cette matière fut considérée comme absolue jusqu'à Madison. Un peu plus tard, le Congrès se risqua à octroyer quelques subventions, notamment pour les chemins de fer, mais discrètement et par l'entremise des États. C'est en 1862 seulement que les libéralités ont été accordées directement aux compagnies bénéficiaires. Jusqu'à ces derniers temps, d'ailleurs, le pouvoir fédéral intervenait comme un banquier ou un commanditaire qui fait ses conditions, nullement en vertu d'un pouvoir administratif ou de police. La première intervention portant ce dernier caractère date de la création de l'*Interstate Commerce Commission* (1887), qui exerce une surveillance sur les compagnies et sur leurs rapports avec le public, et tranche arbitralement, sauf recours à la justice ordinaire, les questions que ces rapports soulèvent.

Remarquons également l'absence d'un département des Cultes. L'État fédéral est tenu à distance de la plus grande des forces morales et sociales d'ici-bas. Quelques-unes des colonies avaient des préférences pour une religion déterminée ; elles voulaient être libres dans leur intolérance qui d'ailleurs s'adoucit bientôt ; la plupart recrutées incessamment par des membres de toutes les communions religieuses connues, eussent été mal avisées de permettre que l'autorité nationale gênât ou rebutât, dans l'intérêt d'une seule croyance, la masse disparate des arrivants qui venaient grossir le personnel d'exploitation. Le parti le plus sûr était que le gouvernement fédéral n'eût le droit ni de prohiber, ni d'entraver, ni de favoriser ou de doter aucun culte.

Restent les quatre départements originels. L'attorney général, qu'on pourrait croire préposé à la justice n'est nullement la tête d'une administration et le chef du personnel judiciaire. Les nécessités politiques décident des nominations indépendamment de lui. Son principal office est de donner son avis au président dans les questions juridiques importantes et de mettre en branle l'action publique, ou de représenter les États-Unis dans les procès où ils sont partie. Le Trésor a les attributions ordinaires d'un ministre des finances, avec cette particularité que, puisant la totalité de ses ressources dans l'impôt indirect et la plus grosse partie dans les droits de douane, il n'a pas l'occasion d'employer, autant qu'en Europe, les procédés indiscrets et inquisitoriaux qui accompagnent plus ou moins la perception des impôts directs. Le citoyen américain n'a presque jamais affaire à lui ni à ses agents. Le *State Department*, le plus et, — à vrai dire — le seul considérable des quatre, est loin de déployer l'activité et d'encourir les hautes responsabilités des départements européens similaires (1). Les rapports internationaux sont relativement pauvres et de petite conséquence. Les États-Unis sont rarement sur le chemin des grandes puissances et n'ont point d'occasions fréquentes de conflit avec elles. La diplomatie n'a presque point d'affaires et peu d'affaires graves. Elle en a si peu qu'elle s'en crée parfois de toutes pièces dans un intérêt électoral et qu'elle y fait ostentation d'arrogance et de sans-gêne, sachant que sanctions et represailles ne sont guère à craindre. On se rappelle la conduite du gouvernement américain à l'égard de lord Sackville et à l'occasion du traité

(1) Il ne faut pas juger sur ce que nous avons vu faire à M. Blaine. Un ministre des affaires étrangères capable et entreprenant peut, même aux États-Unis, se proposer un but et s'agiter pour l'atteindre. Cela dépend de lui. Mais ces soins ne s'imposent pas à l'homme d'État ; c'est lui qui se les donne.

conclu par M. Chamberlain (1). Par la même raison, pas d'établissement militaire. Les armées de terre et de mer sont réduites à de simples cadres. Les deux services, qui épuisent chez nous le tiers au moins du budget général, n'en forment ici qu'un mince chapitre. Voilà encore une *deminutio capitis*. Ce n'est que tout récemment qu'on s'est avisé que New-York et Baltimore sont à six ou huit jours des arsenaux anglais et à la merci d'un bombardement. On a commandé quelques vaisseaux et parlé de fortifier les côtes.

Une tâche si réduite en volume et en importance, un office où ce qu'il y a de grand et d'émouvant dans la vie publique tient si peu de place, ne sont pas faits pour intéresser les ambitions qui visent haut ni pour tenter les hommes les plus capables (2). Ils ont mieux à faire. Les entreprises privées leur ouvrent des sources d'intérêt et des voies d'enrichissement qui les attirent hors de la politique. Ce qu'ils ont délaissé, des intrigants, nullités remuantes et peu scrupuleuses, le recueillent et s'en font un moyen de fortune aux dépens du public. Ce sont les politiciens. Tel un théâtre où le départ des premiers sujets, avantageusement engagés ailleurs, livre la scène aux doublures. Une partie de la déconsidération qui frappe les politiciens se communique à l'État et discrédite son intervention, laquelle, par leur faute, se présente trop souvent

(1) La possibilité d'une complication diplomatique n'a pas même été mentionnée dans le débat sur le bill Mac Kinley et sur le statut qui confère au président un pouvoir discrétionnaire de représailles.

(2) Rien n'a plus frappé M. Bryce que le peu de place que tient la politique dans les préoccupations des Américains de la classe riche. Pendant un tour de quatre mois, en 1881, il eut occasion de fréquenter des hommes de toutes les conditions et de toutes les parties du pays ; or, même dans les villes de l'Est, il ne lui arriva jamais d'entendre des Américains discuter sur des questions politiques, excepté quand un Européen avait mis le sujet sur le tapis (III. p. 67).

comme une cause de désordre. A ce propos, on peut s'étonner du degré de tolérance de la société américaine pour des fraudes scandaleuses, des vols connus, pour les con-concussions avouées des hommes publics. Nous ne supporterions pas un seul jour de pareils abus. L'Américain s'y résigne des années durant, comme on l'a vu à New-York sous l'administration de Tweed. L'explication est toute simple. L'homme honnête et actif est autrement et fructueusement occupé; il ne peut prélever aucune partie de son temps, même pour un travail de contrôle : son temps vaut et au delà l'économie que ce contrôle lui ferait faire. Tel un négociant célibataire, qui maintient l'ordre le plus parfait dans ses bureaux et sa comptabilité, prend son parti de beaucoup de coulage et de gaspillage dans sa maison, afin de n'être distrait à aucun degré de ses spéculations, qui lui rapportent plus que l'équivalent de ses pertes domestiques. Les innombrables probabilités de lucre qui s'offrent de toutes parts en Amérique à l'activité humaine, et le prodigieux entraînement qui précipite les meilleurs éléments de la société dans les voies économiques, voilà la cause maîtresse de la coûteuse et détestable administration qui nous surprend et la clef de ce paradoxe : des hommes d'argent, très *positifs*, se laissant voler sur une grande échelle. S'ils se laissent voler, c'est précisément parce qu'ils sont *positifs* et qu'il calculent au juste les inconvénients et les avantages en présence. La balance changera, et un personnel plus recommandable sera restitué à la politique, à mesure que les sujets d'activité fructueuse et les chances de gain facile diminueront de nombre. Quant à nos vieilles sociétés, moins riches que celle-ci en capitaux libres qui invitent la main de l'homme et récompensent largement ses efforts, elles n'ont aucune raison ne n'avoir pas l'œil sur leurs dépenses de maison, et c'est pourquoi elles cherchent et trouvent en général de meilleurs intendants.

*
* *

Ainsi à ne considérer que l'étendue de sa tâche et la qualité du personnel politique, l'État fédéral joue en Amérique un assez pauvre personnage. Il fera moins de figure encore si nous essayons de nous représenter la manière dont les pouvoirs ont été organisés par la Constitution.

On vient de montrer que, dans la plupart des pays d'Europe, il y avait un intérêt vital à faciliter la mobilisation rapide et le maniement vigoureux des forces nationales. Or cela suppose un système fortement articulé et judicieusement échelonné d'autorités et d'agences, avec pouvoirs de direction et de contrainte de la plus haute sur les autres, en sorte que, par des rouages indéfiniment ramifiés, l'impulsion donnée du centre se communique aux individus et soulève, s'il en est besoin, toute la masse du peuple. Voilà bien la substance de la Constitution de l'an VIII, qui est restée la base de notre organisation. D'autre part, cette impulsion donnée du centre doit être unique pour être forte. C'est pour cette raison qu'au début des temps modernes la plupart des nations de l'Europe ont tendu à se constituer en monarchies compactes et absolues. Celles qui n'ont pas pris cette forme ont péri ou cruellement souffert : témoins la Pologne partagée, l'Italie asservie, l'Allemagne devenue un champ de bataille foulé par toutes les armées du continent.

Lorsque la conscience nationale est devenue plus consistante, la monarchie absolue n'a plus suffi pour assurer l'accord désormais nécessaire, l'union en une seule volonté, de la royauté héréditaire et de l'esprit public. Le régime représentatif a été organisé ou adapté pour la remplacer à cette fin. Le but, aujourd'hui atteint, vers lequel l'institution a constamment tendu, est de combiner l'unité, la liberté et la vigueur du pouvoir avec le règne de l'opinion. Sa forme dernière la plus parfaite, le régime parlementaire anglais,

nous présente un gouvernement extraordinairement concentré, le gouvernement de quelques hommes ou d'un homme, chefs de la Chambre populaire et, sous son nom, administrateurs et législateurs aussi absolus que des rois, sujets toutefois à une mort politique instantanée par manque d'air, pouvant tout, tant que la nation est avec eux, et rien sans elle. Le principal avantage de la pluralité des pouvoirs, — un roi et deux Chambres, — est moins de tempérer l'action du plus fort que d'ouvrir à propos des conflits dans les questions où il importe de bien savoir ce que le peuple veut. Le peuple trouve là l'occasion de dire le dernier mot, et, en général, tout a été ménagé pour que ce dernier mot soit dit promptement et que l'unité de direction, interrompue par le conflit, soit rétablie sans retard. Cela s'obtient, soit par la retraite des ministres, après une mise en minorité, soit par la dissolution et de nouvelles élections, où la volonté nationale s'exprime sans équivoque. En somme, la balance des pouvoirs, qu'on représente volontiers comme le trait spécifique du régime parlementaire, n'en est qu'un élément secondaire et un résultat transitoire. L'intensité du pouvoir, l'autorité, la fermeté et la sûreté de main du gouvernement, effets du crédit et de la confiance qu'il tire de son accord manifeste avec tout le peuple, voilà le but et le couronnement de l'institution.

De ce régime, les États-Unis présentent en quelque sorte le contre-pied. Abrités derrière l'Atlantique, seuls ou presque seuls sur leur moitié de continent, ils n'ont jamais considéré l'unité et l'intensité du pouvoir comme une condition essentielle de sécurité. D'un pouvoir fort, les Américains voient surtout le péril, le besoin qu'il ressentirait de se prouver à lui-même sa force et son utilité en réglant, empêchant, protégeant sans en être prié. Ils redoutent jusqu'à ses bonnes intentions, jusqu'à son goût de la correction et de l'ordre ; ils en craignent l'incommodité pour l'individu,

pour la libre et aventureuse activité d'un chacun, instrument de tout progrès sur ce territoire vierge. Aussi nulle part n'a-t-on pris plus de peine pour détruire l'unité et l'effet de masse du pouvoir. On l'a sectionné selon tous les plans possibles ; on l'a morcelé en fragments d'une cassure nette, qui ne gardent entre eux aucun point d'adhérence ; on a organisé délibérément l'incohérence et l'anarchie au sein de l'autorité.



Considérons d'abord le sectionnement vertical des pouvoirs, en commençant par les plus élevés. Au niveau des autorités fédérales, la Constitution a nettement distingué le législatif, l'exécutif et le judiciaire, et pourvu chacun d'un organe à part. C'est aussi la règle ailleurs. Mais, sur notre continent, on eu soin de réserver à un seul pouvoir l'ample dotation de prestige que confère le suffrage populaire direct.

Si deux ou plusieurs pouvoirs recevaient sans entremise leur investiture de la nation, ils auraient le sentiment qu'ils se valent : aucun n'aurait de raison de céder à l'autre. Ils se contre-carreraient sans fin, à moins que le plus fort et le plus habile, encouragé par le juste instinct des masses, qui finissent toujours par sentir qu'un gouvernement efficace est, en Europe, une nécessité vitale, n'usât de violence envers ses rivaux et ne restaurât l'unité à son profit, avec l'assentiment public. C'est ce qui s'est passé, en France, après 1848.

Aussi nulle part, sur le continent, le dépositaire suprême du pouvoir exécutif n'est élu par le peuple ; il est partout héréditaire, ou au choix d'un Congrès. Cela répond à sa position politique, effectivement subordonnée, bien que la première en dignité apparente. Les membres de la Chambre haute sont le plus souvent héréditaires ou nommés à vie. Ils forment à eux seuls une classe à part. S'ils sont

élus, c'est par des censitaires ou parmi des censitaires, en sorte qu'ils ne représentent du peuple qu'une seule classe ; ou bien ils sont choisis au second, troisième ou quatrième degré, et nul ne peut être sûr que le courant de l'esprit public, rompu et troublé par tant d'écluses, ait, après la dernière retenue, la même vitesse et la même direction qu'au départ. Ainsi la présomption est, en tout cas, contre eux, lorsqu'ils se trouvent en désaccord avec la Chambre directement élue. Quand, au degré inférieur, l'élection est au suffrage universel, comme en France, la Constitution a, de propos délibéré, établi une proportion tant soit peu inexacte entre le nombre final des sénateurs à élire et celui des électeurs primaires. Tout, en un mot, sur le continent, a été réglé de manière à procurer ou à conserver aux Chambres hautes le mérite négatif de n'être pas une représentation directe et indubitable, pleine et adéquate, chaude et animée de la nation. Elles incorporent un prestige immémorial, une tradition respectée, ou bien des intérêts collégiaux et de classe qui, pour être de grand prix, sont très loin de pouvoir balancer les désirs pressants, les volontés arrogantes. les intérêts généraux incorporés ailleurs. Ou leur moteur manque d'énergie, ou leur base manque d'étendue. Ce sont comme des masses sans spontanéité et sans vitesse acquise, qui agissent surtout par inertie. Elles peuvent se mettre sur le chemin, se faire traîner, alourdir en son allure le pouvoir prépondérant qui reçoit l'impulsion toute vive de la volonté populaire. Elles ne peuvent pas l'arrêter net par une impulsion en sens contraire, encore moins le faire décliner dans un sens différent. Elles sont comparables au lest entassé à fond de cale : il ralentit la barque sans changer la direction qu'impriment et le gouvernail et la voile enflée par le vent.

La Constitution des États-Unis n'a pas établi cette inégalité foncière entre les pouvoirs ; par la raison qu'on ne jugeait pas nécessaire d'assurer le fléchissement final du fléau de la balance vers l'un d'eux. Elle a consacré, au con-

traire, leur égalité et ménagé entre eux un état durable d'équilibre. Le président est élu par le peuple, sans intervention du Congrès ou des législatures ; il l'est au second degré ; mais cette élection médiate est devenue en fait une élection directe. Le président représente donc la nation ; il représente aussi la majorité des États. C'est l'effet évident du vote en bloc (*general ticket*) dans chaque État pour les électeurs présidentiels. Des deux corps qui composent le Congrès, un seul émane directement du suffrage populaire. Mais l'autre, le Sénat, reçoit une investiture qui est, en un sens, tout aussi nationale ; le pays se reconnaît en lui autrement, mais avec un sentiment aussi sûr et aussi plein que dans la Chambre des représentants. Le Sénat ne représente pas moins, en substance, que de hautes parties contractantes, des souverainetés distinctes associées pour la défense et le progrès communs ; il reçoit son mandat de législatures élues où se sont ralliés et ont pris conscience les intérêts généraux de chaque État. C'est plus qu'il ne faut pour balancer le prestige du pur nombre. Les citoyens de la majorité des États, d'abord des plus petits et des moins peuplés, puis de ceux qui se sentent en minorité éventuelle sur une question vitale, le considèrent comme leur sauvegarde contre le despotisme du reste. Il est animé, soutenu, accrédité de toute la force de leur esprit public. Si son autorité n'est pas de même nature que celle de la Chambre, elle a donc ce qu'il faut pour être au moins équivalente.

Tirons brièvement les conséquences.

Le Sénat et, comme lui, le président, s'il survient un conflit entre eux ou avec la Chambre, sont très loin de supposer qu'ils aient mission de résister seulement pour la forme ou pour un temps ; ils ont conscience de leur pouvoir et de leur devoir de résister à fond. Ils se savent qualifiés ; ils se sentent soutenus ; ils ont le titre légal et la force morale. A aucun des deux, la Constitution n'insinue, par le caractère

même de leur origine, que leur opposition doit être essentiellement une démonstration, une main posée sur le bras, un appel à la réflexion, et que cette démonstration ne doit pas être prolongée, afin qu'après un laps de temps raisonnable, l'unité et l'intensité du pouvoir se retrouvent dans leur plénitude et se mettent au service d'une solution réfléchie. Ils n'ont pas de raison constitutionnellement suggérée de ne pas rester indéfiniment en dissidence et en balance.

*
* *

Même contraste si, après l'organisation, nous examinons le jeu et les rapports mutuels des pouvoirs. En Angleterre, la Couronne ne conserve que l'ombre de sa prérogative ; toute la substance en a passé aux ministres qui sont les chefs du parti en majorité dans la Chambre populaire. Celle-ci se reconnaît en eux, comme le pays se retrouve en elle. C'est en leur obéissant qu'elle remplit son rôle de Chambre gouvernante. En leurs personnes le législatif et l'exécutif se fondent et forment le cabinet, c'est-à-dire le comité politique dirigeant, qui est préposé tout ensemble à la législation et au gouvernement ; de sorte que les deux pouvoirs, à peine divisés, se rejoignent et que l'unité de commandement se reconstitue. Les ministres sont les inspirateurs de tous les statuts importants ; aucune mesure considérable ne passe que sur leur initiative. Ils ont recueilli, ils exercent, à titre préventif, le *veto* que la Couronne a laissé prescrire par cent quatre-vingts ans de non usage. Ils dressent le budget. Les Anglais ont compris que le budget est essentiellement un acte exécutif, un moyen de gouvernement. La Chambre des communes s'est fait une règle de n'en retrancher et de n'y ajouter aucune dépense. La Chambre des lords a laissé se perdre son droit de le modifier. Le Cabinet en dispose, comme il dispose des lois. En France, à des conditions substantiellement pareilles, s'ajoute une

clause qui parfait et couronne le système. Défense est faite à l'autorité judiciaire de contester la loi et d'entraver l'action administrative. Elle est tenue à distance et en respect. Par son pouvoir général de dessaisissement, par le for privilégié des administrateurs, le gouvernement est en mesure de lever avec aisance tout obstacle que les juges ordinaires opposeraient à sa volonté. L'action politique ne rencontre devant elle qu'une surface nivelée, où elle se déploie librement.

La même recherche de l'unité se poursuit jusque dans la composition interne du cabinet. En Europe, nous concevons le gouvernement comme une seule personne collective présidant selon un même esprit à la direction des affaires politiques et des services administratifs. La règle est que les ministres appartiennent au même parti ; la coutume, qu'ils soient choisis par le chef du parti ; la présomption, qu'il y ait entre eux communautés de vues ; la conséquence, qu'ils soient solidaires et qu'ensemble ils entrent au pouvoir et en sortent. Cette sortie a lieu dans le cas où les ministres cessent d'être d'accord avec la majorité de la Chambre élective. Le cas est rare, puisque la Chambre a créé le ministère de sa substance en quelque sorte et qu'il commence par être l'expression la plus fidèle de l'esprit parlementaire. Toutefois, le conflit n'est nulle part absolument évitable. Les constitutions européennes, après en avoir, comme on l'a vu, diminué les occasions, ont pourvu à ce qu'il ne durât point. Par le double mécanisme que l'on connaît, obligation pour les ministres de se retirer sur un vote contraire, droit pour les ministres de dissoudre la Chambre et d'en appeler au pays, ils ont ménagé par deux voies un prompt retour à la souveraineté d'une volonté unique, en accord déclaré avec les tendances générales ou le vœu spécial de la nation.

L'esprit de la Constitution fédérale est en contradiction directe avec cet ingénieux système. Ses fins sont autres.

Loin qu'on ait cherché à fondre les grands pouvoirs fédéraux, afin d'unifier et de fortifier l'action politique, ils ont été tenus irrémédiablement séparés. Tous sont faibles et n'ont de force que pour se faire échec. Les ministres ne font pas partie des Chambres et n'y ont pas entrée. On légifère sans eux ; on règle hors de leur présence les dépenses de l'État et les voies et moyens pour y faire face, Les deux Chambres ont part égale à cette besogne ; car le droit d'amendement du Sénat, en matière budgétaire, est pratiqué de manière à ôter toute valeur sérieuse au droit de priorité de la Chambre. Ainsi l'exécutif n'a pas les moyens de se procurer les lois et les ressources dont il a besoin pour remplir sa mission ; il n'a qu'un *veto* imparfait pour s'opposer aux lois qu'il estime mauvaises et aux impôts qu'il juge ruineux. Le législatif est éventuellement divisé contre lui-même, et il n'y a pas de raison pour que l'une des deux moitiés plie devant l'autre. D'autre part, il n'a pas les moyens de surveiller et d'assurer l'accomplissement des statuts qu'il a votés. Enfin, exécutif et législatif sont exposés à voir annuler virtuellement, par le pouvoir judiciaire, les lois et les actes de gouvernement qu'ils estiment sages et de bonne politique. Comme il n'y a pas de nécessité de tenir la nation en main, prête pour une prompte action d'ensemble, il n'y a pas de contrepoids à la préoccupation de ne laisser se constituer aucune force capable de contraindre et de gêner l'individu. On n'a donc pas vu d'inconvénient, et il semble qu'on ait pris plaisir, à organiser si mollement, à doter si pauvrement les autorités, qu'elles sont incapables d'aller seules jusqu'au bout de leur tâche et qu'elles ont toutes les chances de rester en deçà ; car chacune a besoin, pour s'acquitter de son office, du concours des autres, et celles-ci, le plus souvent, ne l'aideront pas ou la contrarieront au lieu de l'aider. On ne saurait constituer avec plus d'art ce que j'appellerai des puissances négatives, destinées à s'annuler l'une par l'autre et à en-

gendrer le conflit perpétuel. C'est ainsi que, dans une usine, l'existence de plusieurs moteurs indépendants, appliqués à une même série d'opérations, risque de produire la décoordination des rouages et l'arrêt répété de toute la machine.

A-t-on, du moins, pourvu à ce que cet arrêt fût court ? Nullement. Les perspectives ordinaires ou prochaines de la politique américaine ne comprennent pas d'éventualités propres à faire un péril sérieux d'un conflit prolongé ; on ne s'est donc point inquiété d'en assurer la prompte résolution. Ni les Chambres ne peuvent obliger les ministres à se démettre, ni le ministère ne peut dissoudre la Chambre, ni le président ne peut en appeler à la nation pour qu'elle juge entre eux. Force leur est à tous de rester en arrêt les uns en face des autres, d'attendre la fin de leur terme électoral, sous les regards du peuple souverain, qui sait sans doute ce qu'il veut, qui ne demanderait qu'à le dire, et que nul n'a le droit d'interroger. La Constitution fait de lui, — et il demeure, — le témoin patient d'une obstruction, d'une sorte de suspension du gouvernement qu'il pourrait faire cesser d'un signe. Il a été dit : « La maison divisée contre elle-même périra. » Cela n'est vrai politiquement qu'en Europe. En Amérique, la maison divisée contre elle-même ne périt pas, et la liberté fleurit. Chaque citoyen déploie son activité sans avoir rien à craindre d'un pouvoir trop fort ; tous les pouvoirs sont faibles, incertains de leurs droits, gênés dans leurs mouvements. La nation le cède ici à l'individu, parce qu'elle le peut sans y trop perdre et que le libre entrain, les coudées franches d'un chacun sont réputés le plus grand des intérêts de l'État.

*
* *

Les constitutions des États particuliers ont réglé l'origine de leurs différents pouvoirs avec aussi peu de souci de l'unité d'action et selon le même système de division sans rapprochement ménagé, d'oscillation sans arrêt prévu. Il

faut négliger ici les dispositions exceptionnelles de certains États et s'attacher au régime le plus général. Les attributions des Chambres, leurs rapports avec l'Exécutif, et notamment la règle qui exclut les ministres des Chambres, sont à peu près les mêmes partout et rappellent de très près les dispositions de la Constitution fédérale. Deux caractères seulement sont à noter, qui aggravent l'effet de la division des pouvoirs. Le premier trait, qui découvre l'esprit du système, c'est que tous les grands pouvoirs sont directement élus par le peuple. C'est naturellement le cas de la Chambre basse ; c'est aussi celui de la Chambre haute, du gouverneur, des juges de la Cour supérieure. Ainsi, Législatif, Exécutif, Judiciaire ont les mêmes commettants, tous ont un titre pareil et la même autorité morale. Ils montent *de fond*, pour ainsi dire, et prennent leur point d'appui sur la nation, sans rien se devoir l'un à l'autre. Ils ne relèvent que de leurs électeurs. Aucun n'est dans le cas des autorités européennes similaires, qui trouvent dans leur origine, dans la distance plus ou moins grande qui les sépare du peuple un avertissement que c'est à elles de faire des concessions ou d'en obtenir. Ils sont constitutionnellement dans une condition d'équipollence, qui doit tendre à tenir le conflit, s'il s'en produit un, indéfiniment ouvert. A la vérité, les grandes dissidences ont chance d'être rares entre un Exécutif et deux Chambres investies par les mêmes électeurs ; mais les petites dissidences peuvent être fréquentes et risquent de ne pas se résoudre aisément.

Le second trait concerne l'organisation intérieure de l'Exécutif. Que les ministres soient exclus des Chambres, que les lois et le budget se votent hors de leur présence, cela n'a rien qui doive étonner ; c'est ce qui se rencontrait déjà dans la Constitution fédérale. Mais voici où l'écart commence. Tandis que les ministres fédéraux sont tous nommés par le président, qui concerte naturellement ses choix, les ministres des États sont élus individuellement par le peu-

ple. C'est le cas du lieutenant-gouverneur, du secrétaire d'État, du trésorier, du contrôleur des finances, de l'attorney général, du surintendant de l'instruction publique, etc... Il n'y a presque point d'exception. Le gouverneur n'est pas leur chef, comme le président est le chef de son cabinet ; il n'a pas un autre titre qu'eux, il est leur pareil et leur égal.

Je viens de dire qu'en Europe nous considérons le gouvernement comme une seule personne collective qui préside, dans un esprit nettement défini, à la direction des affaires politiques et des services administratifs. En Amérique, l'Exécutif fédéral a été organisé selon ce même principe d'unité. Au contraire, dans les États particuliers, où il n'y a pas d'affaires politiques graves, les ministres ne sont littéralement que des chefs de service, et l'harmonie de vues entre eux paraît moins nécessaire que l'aptitude de chacun à sa tâche et son accord avec les vœux de la majorité. Chaque ministre, élu directement dans tout l'État, ne relève que de ses électeurs. Il peut ne pas connaître ses collègues, ni le gouverneur de l'État, ne pas être de la même couleur politique, s'il a été nommé à une autre époque. Il reste en charge tout son terme, sans s'inquiéter de ce que font ou deviennent les autres. Il ne délibère pas avec eux, ne concerte pas ses actes avec les leurs. Chacun tire de son côté, quand il ne tire pas à soi. L'unité vigoureuse du gouvernement était, chez nous, si indispensable, qu'elle s'est étendue abusivement à tous les services administratifs. On a fait de l'administration, non sans raison, mais sans mesure, un tout indivisible. On a fait d'elle, sans raison comme sans prudence, un instrument politique redoutable. Ici, c'est l'excès opposé. Le gouvernement s'est absorbé dans l'administration, et, dans l'administration, chaque service a formé une petite organisation distincte, spéciale, autonome, qui suit sa voie sans se préoccuper de ses voisines. En règle générale, cette division des

services nuit à l'efficacité, à la rapidité de l'action ; elle rend impossible cette économie de temps, de force et d'argent qui résulte d'opérations combinées. Mais, ici, ces inconvénients sont de peu de conséquence, parce que les chefs des départements ministériels n'ont presque pas d'affaires et que leur mission est moins d'agir que de regarder et de s'enquérir. — Ce point sera éclairci par la suite. — L'avantage du système est que les citoyens ont moins à craindre que les dépositaires de l'autorité ne s'entendent pour peser sur eux d'un seul poids. Car il n'y a entre les différentes autorités, ni communication, ni coïncidence et concert de mouvements par l'unité d'une impulsion reçue du centre et d'en haut.

Aux yeux d'un Français, ce régime serait la destruction de l'État conçu comme le conservateur et le moteur de toute la société politique, et la France a eu occasion d'en éprouver l'effet sous sa Constitution de 1791, qui cependant ne livrait à l'élection que les fonctions administratives inférieures. L'État avait péri, comme il périra toutes les fois qu'on fera reposer trop largement l'administration sur une base élective ; et il en résultait un désordre, un malaise, une anxiété insupportables. Aux États-Unis, le même système a en substance le même effet, qui est d'énerver l'État ; mais rien d'essentiel n'est compromis par cette défaillance ; la sécurité nationale n'en est pas atteinte, parce qu'elle a d'autres garanties ; la vie nationale n'en garde pas moins toute son intensité, parce qu'elle s'alimente à d'autres sources.

*
* *

Il resterait, pour épuiser le sujet, à considérer le sectionnement horizontal du pouvoir. Autorités fédérales, gouvernements et justices d'État, administrations de comtés et de *townships* ont entre eux des rapports de droit et de fait dont on ne rencontre les pareils en nul autre pays. C'est

toute une riche matière qui veut, pour être convenablement traitée, plus de temps et d'attention que je n'en puis décemment solliciter de l'Académie, après l'ample crédit que je me suis ouvert à ses dépens. J'y reviendrai peut-être un jour, et je ferai voir aisément que, là aussi, la constitution politique des États-Unis se présente avec des caractères spécifiques, qui la constituent en un type à part, irréductible à nos mesures, et rebelle à toute imitation directe. Cette conclusion, bien que négative, n'en contient pas moins un enseignement de quelque prix.

E. BOUTMY.


DES SCIENCES